

The Uber logo is a black square with the word "UBER" in white, uppercase, sans-serif font centered inside.

Reform af taxilovgivningen kan give bedre personbefordring

Personbefordring i personbiler er en vigtig del af transportinfrastrukturen i Danmark og udgør et vigtigt komplement til bl.a. den kollektive trafik. Et effektivt og velfungerende marked for personbefordring vil øge produktiviteten og dermed velstanden i Danmark. Den nuværende lovgivning begrænser udnyttelsen af digitalisering i persontransport og udnytter dermed ikke de væsentlige samfundsmæssige investeringer i fx mobilteknologi, som Danmark har foretaget gennem de seneste årtier. De undersøgelser, der i de seneste år er lavet af markedet for personbefordring, viser desuden, at markedet ikke er velfungerende og ikke opfylder forbrugernes behov.

Lovgivningen er ufleksibel og hæmmer udnyttelsen af teknologi. Den nuværende taxilovgivning tillader ikke, at chauffører eller forbrugere kan udnytte nye teknologiske muligheder, fx apps. En manglende udnyttelse af teknologi gør, at samfundet ikke kan høste det økonomiske potentiale, der ligger i ny teknologi og det miljømæssige potentiale i moderne dele- og samkørsel. Trængselskommissionen anbefaler en mere helhedsorienteret tilgang til mobilitetsplanlægning, som bl.a. kan fremme dele- og samkørsel som alternativer til kollektiv trafik.

Den nuværende taxilovgivning giver ikke fleksibilitet til at betjene befolkningen i henholdsvis byer og landdistrikter bedst muligt. Udfordringerne er meget forskellige i henholdsvis by og land. I landdistrikter kan en betjeningsforpligtelse fx kædes sammen med retten til at køre offentlige ture, hvilket i dag udgør op til 80 pct. af taxiers indtjening i landdistrikter ([Dansk Taxi Råd](#)). En hensigtsmæssig betjening i større byer kan sikres uafhængigt af den offentlige kørsel. Det betyder, at der kan opnås større konkurrence på både private og offentlige ture i byerne, til gavn for både kommunens økonomi og forbrugeren.

Forbrugerne oplever taxi som et luksusgode. Private forbrugere har ikke mange valgmuligheder, hvis de ønsker at blive kørt af en tredjeperson. Foruden den populære Flextur, er den eneste mulighed i dag taxi, hvilket privatforbrugere er tilbageholdende overfor. Gentagne målinger, som senest i 2010 er udført for Færdselsstyrelsen, viste, at antallet af personer som opfatter taxikørsel som et luksusgode er stigende. Taxi anvendes ikke særlig hyppigt i privat sammenhæng. I samme opgørelse svarede kun 2 pct., at de ugentligt anvender taxi i privat

sammenhæng. I forhold til samme opgørelse fra 2004 har dette billede ikke ændret sig. Undersøgelsen viser desuden, at 40 pct. af befolkningen ville køre mere i taxi, hvis prisen var 10-20 pct. lavere ([Færdselsstyrelsen, 2010](#)).

Taxilovgivningen begrænser sektorens udvikling. Den manglende udvikling og innovation i branchen skyldes grundlæggende en kompleks lovgivning, som indebærer antalsbegrænsning på tilladelser, geografisk begrænsning, tilslutningspligt og begrænsninger i virksomhedsformen. Derudover er uddannelsen for chauffører ikke tidssvarende ift. nutidens teknologiske muligheder. Konsekvensen af dette for forbrugerne og samfundet er forringet service, manglende variation i udbuddet og høje priser. Desuden går chaufførerne glip af mulige produktivetsgevinster, der findes i anvendelse af ny teknologi, som kan forbedre belægningen af bilerne. Betænkning 1542 fra udvalg om erhvervsmæssig befording i personbiler konkluderede i 2013, at *“Reguleringen sætter begrænsninger for sektorens udvikling og den dygtige vognmands mulighed for at betjene kunderne og udvikle forretningen... Der er således grundlæggende behov for en modernisering af den omfattende regulering.”*

Der er et stort produktivetspotentiale i en reform af personbefordring. Den nuværende lovgivning for taxikørsel begrænser adgangen til markedet for nye virksomheder, mindsker konkurrencen på markedet og besværliggør muligheden for anvendelse af ny teknologi. Produktivetskommissionen konkluderede i 2013, at der er et væsentligt produktivetspotentiale i en deregulering af taxibranchen. I regeringens redegørelse om vækst og konkurrence fra februar 2016 fremhæves den lave danske produktivetsvækst, som især skyldes manglende konkurrence i hjemmemarkedsorienterede erhverv, herunder private serviceerhverv som taxi. En højere produktivitet i erhverv som taxi vil bidrage til væksten og dermed til velfærd og velstand i Danmark. For at høste denne produktivetsgevinst har produktivetskommissionen og udvalget om erhvervsmæssig befording af personer anbefalet en ophævelse af antalsbegrænsning og geografisk begrænsning samt en forenkling af lovgivningen. Dansk Taxi Råd, Dansk Erhverv, Dansk Industri og Danske Busvognmænd samt Københavns Taxinævn har alle støttet en reform af taxilovgivningen, herunder en opdeling af markedet i flere segmenter og en styrkelse og ændring af bestillingskontorets rolle.

Forslag til en revideret lovgivning for personbefordring

Lovgivningen bør tillade, at både virksomheder og befolkningen kan gøre brug af de teknologiske muligheder der findes, og at samfundet kan nyde godt af den øgede konkurrence og produktivitet et mere åbent marked for personbefordring vil skabe.

Uber foreslår, at en ny lovgivning baserer sig på en opdeling af markedet i tre segmenter: *taxikørsel, hyrekørsel og delekørsel*. Samtidig foreslår vi, at de nuværende bestillingskontorer overgår til at være såkaldte *transportformidlere*. Det vil give traditionelle bestillingskontorer en mere fremtrædende rolle i lovgivningen og give mulighed for, at fx teknologivirksomheder også

kan opnå tilladelse og være underlagt lovgivningsmæssige pligter som transportformidler. En transportformidler vil kunne formidle forudbestilte ture udført af selvstændige chauffører - uafhængigt af en vognmandsvirksomhed. Det vil skabe større konkurrence mellem transportformidlere og fremme brug af ny teknologi i branchen. Det vil desuden gøre det muligt for selvstændige taxichauffører at konkurrere med de større virksomheder ved frit at kunne vælge, hvilken transportformidler og hvilken teknologi de vil anvende.

- **Ophævelse af antalsbegrænsning og geografisk begrænsning:** Ved at lette adgangen til erhvervet gennem en ophævelse af antalsbegrænsningen og den geografiske begrænsning kan konkurrencen fremmes på markedet. Strukturen i lovgivningen bør desuden ændres ved at opdele markedet for personbefordring i flere segmenter og ved at styrke og ændre bestillingskontorernes rolle, så de overgår til at være såkaldte transportformidlere. Dette er på linje med anbefalinger fra produktivitetskommissionen og fra betænkning 1542 fra udvalget om erhvervsmæssig befordring i personbiler.
- **Taxikørsel, hyrekørsel og delekørsel - opdeling af markedet i tre kategorier.** En opdeling af markedet for personbefordring i tre segmenter, henholdsvis taxikørsel, hyrekørsel og delekørsel vil møde forskellige behov i form af rettigheder og pligter. *Taxikørsel* som kategori omfatter gadeturer, holdepladsturer og forudbestilte turer. *Hyrekørsel* omfatter derimod kun forudbestilte ture, der overflødiggør taximetre, da prisen kan aftales eller angives ved bestillingen. *Delekørsel* er privat kørsel og dermed en aktivitet, der sker mellem to privatpersoner. Denne aktivitet foreslås reguleret i en ny lovgivning for personbefordring i takt med at delekørsel bliver stadig mere populær.
- **Balance mellem hensyn til forbrugerne og chaufførerne.** En ny moderne lovgivning for personbefordring bør fokusere på at opnå en balance mellem hensynet til forbrugerne, som bruger serviceydelsen og chaufførerne, som leverer den. Begge parter kan få gavn af flere valgmuligheder og bedre adgang til ny teknologi. Chaufførerne og kørere vil få flere ture og bedre belægning samt en større fleksibilitet, mens forbrugerne vil få lavere priser og flere valgmuligheder.
- **Indførelse af transportformidler og kategori for selvstændige chauffører.** I den nuværende taxilovgivning er taxivognmænd nøglen til at få adgang til markedet. Det er vognmanden, der opnår tilladelse, som han eller hun personligt ejer på livstid. Taxichaufførerne er ansatte hos vognmanden og har ikke mulighed for at blive vognmænd, medmindre der bliver en tilladelse ledig. Det betyder, at mange taxichauffører, som ønsker at være selvstændige er utilfredse. Taxichauffører som er ansatte har desuden som følge af lovgivningen ikke noget økonomisk incitament til at yde en god service, da deres opførsel og service ikke direkte påvirker deres mulighed for at få ture og dermed heller ikke deres indtjening. En ny lovgivning bør derfor indrettes,

så *transportformidler* indføres som kategori i lovgivningen. Transportformidleren bliver ansvarlig for at sikre, at krav til henholdsvis bil og selvstændig chauffør er overholdt, og at fx prisinformation leveres korrekt, så forbrugersikkerheden garanteres. Der bør desuden indføres en kategori for selvstændige taxichauffører, som kan tilslutte sig transportformidleren direkte - udenom vognmanden. For disse chauffører vil den lange uddannelse, der påhviler en vognmand være unødvendig, da transportformidleren vil have ansvaret for at sikre, at den selvstændige taxichauffør opfylder relevante krav. Chaufførernes uddannelse bør desuden simplificeres, da mange delelementer - så som kortlæsning - kan erstattes af teknologiske løsninger.

Erfaringer fra andre lande

Erfaringer fra Norden, Baltikum og Holland viser, at en hensigtsmæssig regulering på den ene side skal åbne op for konkurrencen og på den anden side skal stille klare krav til forbrugersikkerhed. I nogle lande, hvor liberalisering ikke er ledsaget af forbrugersikkerhed i form af gennemsigtighed om fx priser, vil konkurrencen ikke være på lige vilkår, og der kan opstå situationer, hvor forbrugeren bliver snydt. Det foreslås derfor, at krav til forbrugersikkerhed indføres i reguleringen af transportformidlere.

- **Sveriges regering overvejer at indføre hyrekørsel og delekørsel.** Sverige liberaliserede deres taxi-marked væsentligt i 1990, hvilket inkluderede en afskaffelse af antalsbegrænsninger og prisbegrænsninger. Liberaliseringen medførte øget konkurrence, men også en række negative utilsigtede konsekvenser, såsom stor variation i priser og manglende transparens på grund af manglende krav til prisinformation mv. Uber har været på markedet i Sverige siden 2013 og har medført en højere grad af transparens på det eksisterende taximarked, særligt til gavn for turister og folk, der ikke kender byen, da ETA tracking og elektroniske kvitteringer øger transparens og mindsker chancen for snyd. Den svenske regering besluttede i 2015 at igangsætte en udredning af lovgivningen med henblik på at anbefale evt. lovgivningsændringer til personbefordring. Udredningen fokuserer på 1. taximeterkrav, 2. indførelse af en ny kategori for hyrekørsel og 3. regulering af delekørsel ([om den svenske regerings udredningsarbejde](#)). Sveriges nuværende taxilovgivning giver ikke den fornødne forbrugerbeskyttelse, da der mangler tilstrækkelige krav til prisinformation og brug af teknologi såsom taximeter, apps mv. Strukturen i Sveriges taxilovgivning er stadig bygget op om det enkelte taxiselskab. Det gør det svært for myndigheder at kontrollere taxier, både hvad angår deres overholdelse af krav til prisinformation og deres indbetaling af skat. En omstrukturering af lovgivningen med opdeling i flere segmenter og en ny rolle for taxicentraler vil gøre det nemmere at sikre efterlevelse og høj forbrugerbeskyttelse.

- **Finlands regering vil udnytte teknologi til gavn for forbrugerne.** I Finland er lovgivningen som i Danmark og Norge centreret omkring taxivirksomheder, der ejer tilladelse. Tilladelse udstedes af lokale myndigheder, såkaldte ELY-centre, som samtidig har ansvar for kontrol af markedet. Der findes kun en type tilladelse, som indebærer en række krav til bilens udstyr, herunder taximeter, skiltning mv. Den finske regering forventes i løbet af foråret 2016 at komme med et forslag til ny lovgivning, som vil åbne markedet for personbefordring ved hjælp af flere taxilicenser og derudover skabe mulighed for delekørsel.
- **Estlands regering vil introducere delekørsel.** Estland er det første land i Europa, der på nationalt niveau i februar 2016 har fremsat forslag til konkret lovgivning, der vil regulere delekørsel. Forslaget vil ændre transportlovgivningen, så det er tilladt for enhver borger (som har god vandel) at levere transport, der på forhånd arrangeres gennem et elektronisk system. Forslaget kræver, at udbyderen af den elektroniske system opfylder visse standarder for gennemsigtighed og sikkerhed, for eksempel ved at offentliggøre detaljer om, hvordan billetpriser beregnes, elektroniske kvitteringer, foto af føreren og nummerplade, før passageren går ind i en bil. Samtidig vil lovgivningen mindske barrierer for taxichauffører, for eksempel ved at strømline nogle overlappende uddannelseskrav og udvide de områder taxier kan operere i. Forslaget gør det desuden klart, at kun taxier kan medtage passagerer via gadeturer. Forslaget øger forbrugernes valgmuligheder og skaber økonomiske muligheder for esterne samt opretholder fair konkurrence.
- **Holland har givet taxi- og hyrechauffører teknologisk valgfrihed.** I Holland er der ingen antalsbegrænsning på markedet for taxi- og hyrechauffører. Desuden er der en opdeling af markedet i henholdsvis hyrekørsel og taxikørsel, som begge reguleres på nationalt plan og taxi yderligere på kommunalt niveau. Både hyre- og taxichauffører har mulighed for at vælge, hvilken teknologi de ønsker at bruge til at opnå ture. De kan vælge at bruge en app en dag og en taximeter (for taxi) den anden dag eller oven i købet skifte flere gange om dagen. Det giver dem fleksibilitet og dermed en mere optimal udnyttelse af deres tid. Opdelingen af markedet i flere segmenter og ophævelsen af antallet af begrænsninger øger konkurrencen og giver forbrugerne flere valgmuligheder samt lavere priser. Samtidig giver brug af ny teknologi chauffører mulighed for at optimere deres kørsel, hvilket fører til en bedre udnyttelse af ressourcerne og dermed højere produktivitet. I Holland kan taxier registreret til taxikørsel ikke anvendes til privat kørsel. Det betyder ineffektiv brug af ressourcer. Et nyt system til registrering af ture (BTT) er introduceret på det hollandske taximarked. Systemet har til hensigt at gøre al kørsel på platformen sporbar. Systemet har mødt meget kritik, da det har medført yderligere administrative byrder for taxichauffører uden at skabe yderligere forbrugerbeskyttelse, da prisestimering og elektroniske kvitteringer allerede var introduceret af de fleste taxi selskaber i forvejen. Eksemplet viser, at regulering bør

fokusere på formålet og ikke på indholdet, så reguleringen kan fremme innovation i stedet for at begrænse den.